

# Il Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori nell'ordinamento turco, fra alleanza repubblicana e derive illiberali

di Giacomo Delledonne

**Abstract: The Turkish High Council of Judges and Prosecutors, between the Republican Alliance and the recent illiberal turn** - This article analyses the role of the High Council of Judges and Prosecutors (HSYK) in the Turkish constitutional order. The HSYK was established as early as 1961, and its evolution over the six following decades has largely reflected the complex constitutional history of the country. In 1961, the establishment of the HSYK was part of an attempt to strengthen the position of the judiciary as part of the so-called Republican Alliance. In the Erdoğan years, a moderately reformist attitude, which had been positively welcomed by the Venice Commission, was later replaced by a strong illiberal turn that has dramatically affected the position of the HSYK. The suspension of the HSYK from its membership of the European Network of Judicial Councils in 2016 testifies to the magnitude of these transformations.

**Keywords:** Turkey; judicial self-government; High Council of Judges and Prosecutors; Republican Alliance; constitutional retrogression

4981

## 1. Introduzione.

Questo contributo si propone di esaminare criticamente i principali problemi inerenti alla posizione del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori (*Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu*, HSYK) nell'ordinamento turco. Particolare attenzione sarà tributata alle trasformazioni che l'organo ha conosciuto in conseguenza delle cesure che hanno caratterizzato la storia costituzionale turca dal secondo Novecento a oggi: quasi sempre le riforme che hanno interessato l'organo di autogoverno della magistratura sono andate di pari passo con mutamenti costituzionali di più vasta portata<sup>1</sup>. Questa istituzione, infatti, è attiva senza soluzione di continuità fin dal 1961 ed è stata interessata, nel corso dei decenni, da importanti riforme costituzionali e legislative. D'altra parte, riflettere sulla disciplina e sulle vicende che hanno interessato questo organo porta a soffermarsi sulla natura ancipite del costituzionalismo turco<sup>2</sup> da un punto di osservazione privilegiato.

---

<sup>1</sup> Così, ad es., B. Çalı, B. Durmuş, *Judicial Self-Government as Experimental Constitutional Politics: The Case of Turkey*, in *German Law Journal*, 2018, 1672.

<sup>2</sup> Per tutti v. T. Isiksel, *Between text and context: Turkey's tradition of authoritarian constitutionalism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, 702 ss.; e T. Groppi, *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017, 389 ss.

## 2. Le origini: autogoverno della magistratura e ortodossia kemalista.

Ritornare sulle ragioni che portarono all'introduzione di un consiglio di giustizia nell'ordinamento turco è particolarmente utile per comprenderne la posizione anomala nel panorama comparatistico. La vicenda dei consigli di giustizia affonda le sue radici nelle costituzioni del secondo dopoguerra – la Repubblica italiana, la Francia della IV e V Repubblica – e ha poi conosciuto una grande fortuna con le varie ondate di transizioni alla democrazia costituzionale, dagli anni Settanta del secolo scorso a oggi<sup>3</sup>. Per contro, le origini del Consiglio superiore turco – che coi suoi omologhi francese e italiano è annoverato fra gli «*early birds of judicial self-governance*»<sup>4</sup> – vanno rintracciate in un'altra temperie. La Costituzione del 1961, che agli articoli 143 e 144 disciplinava il nuovo Consiglio superiore dei giudici (*Yüksek Hâkimler Kurulu*), fu adottata in seguito al colpo di Stato militare del 27 maggio 1960. Questo aveva posto fine, dopo poco più di un decennio, alla prima esperienza multipartitica della Turchia repubblicana<sup>5</sup>.

La scelta del costituente turco del 1961 appare indubbiamente innovativa se raffrontata con la prima Costituzione della Repubblica proclamata nel 1923. Nella Carta kemalista del 1924, infatti, le garanzie d'inaffidabilità dei giudici erano relativamente deboli. Tuttavia, questo non diede luogo a significative tensioni a causa dell'osmosi culturale *de facto* esistente fra il Partito repubblicano del popolo (CHP) e il corpo giudiziario. Anche per questa ragione, studi dedicati al caso turco hanno segnalato l'esistenza di un'alleanza "repubblicana", in cui sarebbero coinvolti, accanto alla magistratura e alle forze armate, le università e il CHP<sup>6</sup>. Quel peculiare equilibrio venne meno quando l'*élite* kemalista scelse di aprire al pluralismo politico: dopo avere vinto le elezioni del 1950, il Partito democratico (DP), di orientamento conservatore, sfruttò la possibilità, accordata dall'art. 55 della Costituzione del 1924, di ridefinire con legge ordinaria la procedura per la destituzione dei giudici<sup>7</sup>. Fra le misure con cui la maggioranza espressa dal DP contrastò l'egemonia delle forze kemaliste spicca l'abbassamento dell'età pensionabile di giudici e professori universitari. La Costituzione del 1961, in cui si avverte l'eco di suggestioni comparatistiche italiane e

<sup>3</sup> Cfr. M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in questa *Rivista*, 2009, 951; D. Piana, A. Vauchez, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, 2012, 240 s.

<sup>4</sup> Così D. Kosař, *Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe*, in *German Law Journal*, 2018, 1578.

<sup>5</sup> Cfr. C. Rumpf, *Das türkische Verfassungssystem. Einführung mit vollständigem Verfassungstext*, Wiesbaden, 1996, 68 ss.

<sup>6</sup> Cfr. C. Belge, *Friends of the Court: The Republican Alliance and Selective Activism of the Constitutional Court of Turkey*, in *Law and Society Review*, 2006, 653 ss.; S. Benvenuti, *Judicial Training in Turkey in Light of Constitutional Traditions and Europeanization*, in *Journal of Civil Law Studies*, 2011, 315; V.R. Scotti, *Il costituzionalismo in Turchia fra identità nazionale e circolazione dei modelli*, Santarcangelo di Romagna, 2014, 121 ss. Sul concetto, parzialmente sovrapponibile, di Stato profondo (*derin devlet*) cfr. G. Marcou, *État et État de droit en Turquie*, in *Pouvoirs*, n. 115, 2005, 28.

<sup>7</sup> Cfr. O.O. Varol, *The Turkish "model" of civil-military relations*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2013, 734 s.; E. Özbudun, *The judiciary*, in C. Rodríguez, A. Ávalos, H. Yılmaz, A.I. Planet (cur.), *Turkey's Democratization Process*, Abingdon, 2014, 274; B. Çalı, B. Durmuş, *Judicial Self-Government as Experimental Constitutional Politics*, cit., 1675 s.

tedesco-occidentali<sup>8</sup>, si caratterizza allora per il fatto che fecero la loro prima apparizione – o furono significativamente rafforzate – importanti istituzioni contromaggioritarie: la Corte costituzionale, il Consiglio di Stato e, appunto, il Consiglio superiore dei giudici. In buona sostanza, l'introduzione di garanzie proprie del costituzionalismo liberaldemocratico nell'assetto costituzionale scaturito dal colpo di Stato del 1960 dev'essere soppesata alla luce dei caratteri distintivi del kemalismo turco: «*Republican groups wrote a new constitution that would minimize the future power of elected majorities through a rigorous system of checks and balances. Thus, although the adoption of the new constitution ... reflected a reaction to the authoritarian majoritarianism of the DP, these moves toward constitutional democracy and the rule of law were not neutral in terms of substantial political values*»<sup>9</sup>.

Quanto ai profili strutturali dell'organo, ciò che emerge dalle disposizioni costituzionali è la volontà di preservare l'autonomia della magistratura, proprio in ragione della sua vicinanza all'*élite* repubblicana, nei confronti delle maggioranze politiche del momento. Sul piano organizzativo, ne consegue una concezione gerarchica e corporativa dell'ordine giudiziario<sup>10</sup>, con scarsa attenzione per l'indipendenza interna dei giudici. Del Consiglio facevano parte diciotto membri effettivi e cinque supplenti: sei membri effettivi e due supplenti erano eletti dall'Assemblea generale della Corte di cassazione; sei effettivi e un supplente, dai giudici della *prima classe*, a cui appartengono quei magistrati che possono essere nominati alle corti supreme; sei effettivi e due supplenti, infine, dall'Assemblea nazionale e dal Senato. Si trattava di un Consiglio composto integralmente di magistrati – con un certo equilibrio fra le varie componenti dell'alta magistratura – e nella cui elezione, però, era coinvolto anche il Parlamento. Il Consiglio stesso era chiamato a eleggere il proprio Presidente. Il Ministro della giustizia poteva partecipare alle riunioni del Consiglio, ma non gli era riconosciuto il diritto di voto.

In termini funzionali, la Costituzione assegnava al Consiglio il compito di prendere decisioni su tutte le questioni attinenti allo *status* dei magistrati. In particolare, la decisione di destituire un giudice avrebbe necessitato dell'approvazione dell'assemblea plenaria del Consiglio superiore a maggioranza assoluta. Infine, spettava al Ministro della giustizia promuovere l'azione disciplinare, investendo della questione il Consiglio superiore (art. 144).

La disciplina del 1961 fu significativamente modificata dalla riforma costituzionale del 1971, che concentrò in capo alla Corte di cassazione il potere di nomina dei membri del Consiglio superiore, attribuendo maggior peso alla partecipazione del Ministro della giustizia alle attività di questo. Tutto ciò avveniva

---

<sup>8</sup> Cfr. I. Giritli, *Some Aspects of the New Turkish Constitution*, in *The Middle East Journal*, 1962, 6; C. Rumpf, *Das türkische Verfassungssystem*, cit., 69.

<sup>9</sup> C. Belge, *Friends of the Court*, cit., 664 che si rifà esplicitamente alle tesi di Hirschl sulla preservazione di un'egemonia – politica, economica o culturale – con gli strumenti del diritto costituzionale (cfr. R. Hirschl, *The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions*, in *Law and Social Inquiry*, 2000, 102 ss.).

<sup>10</sup> Cfr. S. Benvenuti, *Judicial Training in Turkey in Light of Constitutional Traditions and Europeanization*, cit., 309 s.

a seguito della divulgazione di un *memorandum* delle Forze armate e nel quadro di un progetto di rafforzamento del potere esecutivo, a scapito della componente garantista della Costituzione del 1961<sup>11</sup>. Nel frattempo, però, veniva istituito un Consiglio superiore dei procuratori, in gran parte modellato sul Consiglio superiore dei giudici. Sulla scia di alcune pronunce della Corte costituzionale, si finiva col riconoscere ai magistrati del pubblico ministero uno *status* intermedio fra quello di un funzionario amministrativo e quello di un giudice indipendente<sup>12</sup>.

Con la Costituzione del 1982 – che faceva seguito al colpo di Stato militare del 1980 ed è caratterizzata da un’intonazione «protettiva» e «paternalistica»<sup>13</sup> – i due organi di autogoverno dei magistrati giudicanti e dei magistrati del pubblico ministero furono fusi in una sola istituzione, il Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori (HSYK) tuttora esistente<sup>14</sup>. In linea con una caratteristica generale della Carta del 1982, l’art. 159, dove è disciplinato il HSYK, è particolarmente analitico. Le dimensioni ridotte e la relativa omogeneità dell’organo – composto di sette membri ordinari: il Ministro della giustizia, il sottosegretario alla giustizia e cinque alti magistrati nominati dal Presidente della Repubblica fra candidati proposti dalla Corte di cassazione e del Consiglio di Stato – erano funzionali alla difesa del kemalismo, o per lo meno della sua declinazione risultante dalla c.d. sintesi turco-islamica<sup>15</sup>. In questa cornice spiccavano i poteri decisionali del Consiglio superiore su tutte le questioni attinenti allo *status* personale dei magistrati, minuziosamente elencate all’art. 159. Non meno importante era il potere di adottare provvedimenti disciplinari; il corpo degli ispettori dipendeva però dal Ministro della giustizia. Con la Costituzione del 1982, insomma, alla composizione tendenzialmente omogenea del HSYK e alla grande vicinanza fra questo e le due corti supreme si affiancava un rapporto assai stretto con l’esecutivo, in particolare col Ministro della giustizia, che lo presiedeva di diritto<sup>16</sup>.

La riforma costituzionale approvata con *referendum* nel 2010 parve inaugurare un nuovo ciclo nella vita del HSYK. La riforma rappresentava il punto culminante del “decennio riformista” caratterizzato dall’ascesa del Partito della giustizia e dello sviluppo (AKP), da un’impetuosa crescita economica e dal tentativo di adattare il testo costituzionale del 1982 alle sollecitazioni provenienti dall’Unione europea e dal

---

<sup>11</sup> Cfr. B. Çalı, B. Durmuş, *Judicial Self-Government as Experimental Constitutional Politics*, cit., 1677 s.

<sup>12</sup> Cfr. E.E. Hirsch, *Die Änderungen der türkischen Verfassung von 1961*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 1974, 379.

<sup>13</sup> M. Carducci, B. Bernardini d’Arnesano, *Turchia*, Bologna, 2008, 57.

<sup>14</sup> Cfr. M. Abad Andrade, *Countermajoritarian Institutions in Turkish Constitution Making*, in F. Petersen, Z. Yanaşmayan (cur.), *The Failure of Popular Constitution Making in Turkey: Regressing Towards Constitutional Autocracy*, Cambridge, 2020, 227.

<sup>15</sup> Per cui v. F. Üstel, *Les partis politiques turcs, l’islamisme et la laïcité*, in *Cahiers d’études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien*, n. 19, 1995, 255 ss.

<sup>16</sup> Cfr. B. Gümüş, *Der türkische Hohe Rat für Richter und Staatsanwälte HSYK als politisches Instrument*, in B. Doğramacı, Y. Köse, K. Öktem, T. Völker (cur.), *Die Türkei im Spannungsfeld von Kollektivismus und Diversität. Junge Perspektiven der Türkeiforschung in Deutschland*, Wiesbaden, 2016, spec. 66 ss.; B. Çalı, B. Durmuş, *Judicial Self-Government as Experimental Constitutional Politics*, cit., 1678.

Consiglio d'Europa<sup>17</sup>. In particolare, si ampliava la composizione del Consiglio superiore da nove membri – sette ordinari e due supplenti – a ventidue. Nella selezione sarebbero stati coinvolti, accanto alle corti supreme e al Presidente della Repubblica, anche i giudici di primo grado<sup>18</sup> e l'Accademia della magistratura. Ciò avrebbe permesso sia di valorizzare il pluralismo interno all'ordine giudiziario, sia di assicurare un equilibrio fra alta e bassa magistratura. La riforma del 2010 fu oggetto di valutazioni positive da parte di commentatori non legati all'AKP, dell'Unione europea e della Commissione di Venezia<sup>19</sup>.

### 3. La disciplina attualmente in vigore: la composizione del Consiglio superiore.

La disciplina costituzionale introdotta nel 2010 ha avuto vita breve. Le contestazioni provenienti dal ceto politico e il graduale deterioramento delle garanzie democratiche e dello Stato di diritto hanno portato a un primo tentativo di riforma – effettuato indirettamente, per via legislativa – e poi a una revisione costituzionale di vasta portata; in quest'ultima, approvata con *referendum* il 16 aprile 2017, i critici hanno ravvisato la consacrazione di un percorso di deciso allontanamento dai canoni della democrazia costituzionale<sup>20</sup>.

Il punto di partenza della traiettoria che ha portato il Consiglio superiore ad assumere la sua fisionomia attuale può essere identificato nei numerosi casi di corruzione denunciati sul finire del 2013, che condussero all'apertura di indagini nei confronti di persone legate all'AKP; i sospetti lambirono lo stesso figlio dell'allora Primo ministro Erdoğan. Il Governo reagì affermando che quelle indagini fossero ispirate da settori deviati della polizia e degli apparati di sicurezza, manovrati dal predicatore e *leader* di opinione Fethullah Gülen. Il tentativo del Governo di controllare le indagini in corso modificando il regolamento della polizia giudiziaria fu severamente criticato dal HSYK<sup>21</sup>. Dopo quella vicenda crebbe l'insoddisfazione nei confronti del Consiglio superiore, tanto che il Primo ministro giunse a definire «un errore» la riforma costituzionale del 2010<sup>22</sup>. La maggioranza parlamentare, non disponendo di appoggi sufficienti per ottenere l'approvazione di una nuova legge di

---

<sup>17</sup> Cfr. V.R. Scotti, *Il costituzionalismo in Turchia fra identità nazionale e circolazione dei modelli*, cit., 72 ss.

<sup>18</sup> Da non confondersi, per le ragioni già esposte in precedenza, con la *prima classe*.

<sup>19</sup> Non mancano però opinioni di diverso segno, ad es. E. Göztepe, *Eine Analyse der Verfassungsänderungen in der Türkei vom 7. Mai 2010. Ein Schritt in Richtung mehr Demokratie?*, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2010, 696. Individua una convergenza fra il Governo dell'AKP e la bassa magistratura A.A. Çelenk, *The myth of 'independent judiciary': the evolution of judiciary-executive relations in Turkish politics*, in *Contemporary Politics*, 2016, 242 s.

<sup>20</sup> T. Groppi, *Il referendum costituzionale del 16 aprile 2017 in Turchia: una ulteriore tappa verso lo smantellamento dello stato di diritto*, in *Quad. cost.*, 2017, 342 ss.; v. inoltre E. Cukani, *Forma di stato e forma di governo in Turchia dopo la riforma del 2017*, in *Quad. cost.*, 2017, 715 ss.

<sup>21</sup> Cfr. V.R. Scotti, *Il costituzionalismo in Turchia fra identità nazionale e circolazione dei modelli*, cit., 179 s.; B. Çali, B. Durmuş, *Judicial Self-Government as Experimental Constitutional Politics*, cit., 1681 s.; L. De Grazia, *Constitutional coup e democrazie illiberali: l'esperienza della Turchia*, in *Riv. AIC*, n. 4/2018, 394 (disponibile su [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

<sup>22</sup> Cfr. E. Özbudun, *Turkey's Judiciary and the Drift Toward Competitive Authoritarianism*, in *The International Spectator*, 2015, 46.

revisione costituzionale, promosse una modifica della legislazione ordinaria relativa al HSYK. La legge n. 6524 del 2014, che accresceva i poteri del Ministro della giustizia a scapito del *plenum* del Consiglio superiore, suscitò le obiezioni del Presidente della Repubblica Gül e poi della Corte costituzionale, che annullò numerose sue disposizioni<sup>23</sup>. Oltre alla legge n. 6524, altre leggi approvate nel 2014 istituirono corti penali speciali e modificarono la composizione della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato. Ha preso le mosse in quell'anno, insomma, il tentativo della maggioranza governativa di porre l'ordine giudiziario sotto il proprio controllo<sup>24</sup>.

La riforma costituzionale del 2017 dev'essere inquadrata alla luce dello scontro istituzionale del 2014 e della rimozione di oltre duemila giudici – circa un terzo dell'organico – in seguito al fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016 e alla proclamazione dello stato di emergenza.

Il Consiglio superiore è tuttora disciplinato in modo assai analitico all'art. 159 della Costituzione (CT). Le sue attività interessano tanto i giudici quanto i magistrati del pubblico ministero. Il Consiglio, di cui fanno parte tredici membri, ha una composizione mista. Membri di diritto sono il ministro della giustizia, che ne è il presidente, e il sottosegretario alla giustizia. Quattro degli altri undici consiglieri sono nominati dal Presidente della Repubblica, mentre sette sono eletti dalla Grande Assemblea nazionale. Fra i membri di nomina presidenziale tre provengono dalla magistratura ordinaria e uno da quella amministrativa. Tutt'e quattro sono scelti fra i giudici e i procuratori della *prima classe*, i cui membri possono essere nominati alla Corte di cassazione o al Consiglio di Stato (artt. 154 e 155 della Costituzione). Fra i membri di designazione parlamentare, tre sono eletti fra i consiglieri della Corte di cassazione, uno fra i consiglieri di Stato e tre fra gli avvocati e i professori universitari di materie giuridiche. Di quest'ultimo gruppo fanno sempre parte almeno un professore e almeno un avvocato. Per quanto riguarda la procedura di elezione dei sette membri del Consiglio superiore designati dalla Grande Assemblea nazionale, l'art. 159 CT prevede una scansione trifasica. Innanzitutto, i potenziali interessati devono inviare le loro candidature alla Presidenza della Grande Assemblea. In seguito, il Presidente trasmette le candidature pervenute alle commissioni per la giustizia e per gli affari costituzionali riunite. Le commissioni riunite selezionano un numero di candidati tre volte superiore al numero dei seggi vacanti. Da ultimo, l'assemblea è chiamata a eleggere i nuovi membri del Consiglio superiore. Al primo scrutinio è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti la Grande Assemblea nazionale. Già al secondo scrutinio il *quorum* cala ai tre quinti dei componenti, dopodiché, se necessario, si procede al sorteggio fra i due candidati più votati. I membri del HSYK sono eletti per un mandato di quattro anni e possono essere confermati nel loro incarico.

Come anticipato, le nuove regole riguardanti la composizione del Consiglio superiore e la selezione dei suoi membri sono parte integrante di una discussa riforma costituzionale, che ha trasformato la Turchia in una Repubblica presidenziale. In

---

<sup>23</sup> Corte costituzionale turca, sentenza E. 2014/57, K. 2014/81.

<sup>24</sup> Così E. Özbudun, *Turkey's Judiciary and the Drift Toward Competitive Authoritarianism*, cit., 53.

particolare, tali regole sono state valutate in termini critici dalla Commissione di Venezia<sup>25</sup>. Le osservazioni della Commissione si muovono essenzialmente lungo due direttrici: da un lato, constatano che la fisionomia del Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori finirebbe col discostarsi vistosamente dalle indicazioni ricavabili da vari documenti del Consiglio d'Europa; dall'altro, rilevano che l'intervento riformatore, in considerazione delle peculiarità dell'ordinamento turco, sarebbe foriero di conseguenze perniciose per l'indipendenza della magistratura. Sul primo fronte, la Commissione osserva che la nuova formulazione dell'art. 159 CT non è in linea con gli *standard* del Consiglio d'Europa, che hanno preso forma fin dal 1998 con la Carta europea sullo statuto dei giudici<sup>26</sup>: da questi si può desumere una preferenza per un organo a composizione mista, in cui un buon numero di membri sono *magistrati scelti da magistrati*. Come ha rilevato la dottrina, la presenza di una cospicua componente togata è una diretta conseguenza della configurazione dei consigli di giustizia quali organi di governo della magistratura; «la derivazione dei magistrati che ne fanno parte», invece, «incide sulla natura più o meno democratica e sul maggiore o minore grado di rappresentatività della magistratura e delle sue diverse componenti nell'organo consiliare»<sup>27</sup>. Del Consiglio turco, invece, fanno parte otto magistrati – tutti provenienti dall'alta magistratura – nominati dal capo dello Stato o eletti dalla Grande Assemblea nazionale. In secondo luogo, se si tiene conto anche del Ministro della giustizia e del sottosegretario alla giustizia, il Presidente della Repubblica nomina poco meno di metà dei membri dell'organo. Questo dato appare assai problematico poiché il capo dello Stato, eletto a suffragio universale per effetto della riforma costituzionale del 2007<sup>28</sup>, con la successiva riforma del 2017 è diventato a tutti gli effetti il vertice del potere esecutivo e il *leader* della maggioranza (art. 101)<sup>29</sup>. Si può dunque ipotizzare una situazione in cui il partito del Presidente della Repubblica, eventualmente alleato con altre forze politiche, potrà controllare l'elezione di tutti i membri del Consiglio di derivazione parlamentare. Queste preoccupazioni risultavano ulteriormente acuite da una norma transitoria secondo cui

---

<sup>25</sup> Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto (Commissione di Venezia), opinione n. 875/2017 del 13 marzo 2017, paragrafi da 114 a 119.

<sup>26</sup> V. la Carta europea sullo statuto dei giudici (DAJ/DOC (98) 23), punto 1.3 («*at least one half of those who sit are judges elected by their peers following methods guaranteeing the widest representation of the judiciary*»); l'opinione n. 403/2006 del 22 giugno 2007 della Commissione di Venezia (CDL-AD(2007)028), 7; l'opinione n. 10/2007 del 23 novembre 2007 del Consiglio consultivo dei giudici europei, par. III.A; lo studio n. 494/2008 del 16 marzo 2010 (CDL-AD(2010)004), e la raccomandazione CM/Rec(2010)12, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, paragrafi 27 e 46. Cfr. inoltre M. Volpi, *L'indipendenza della magistratura nei documenti del Consiglio d'Europa e della Rete europea dei Consigli di giustizia*, in questa *Rivista*, 2010, 1765 ss. Sul legame fra questo requisito e il modello italiano del Consiglio superiore della magistratura – «espressione più pura dell'autogoverno giudiziario e, anche per questo motivo, ... punto di riferimento di buona parte delle magistrature europee e delle associazioni professionali che le rappresentano» – cfr. C. Guarnieri, *Il "governo autonomo" della magistratura in Italia: un bilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, 468 s. (su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>27</sup> M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa*, cit., 959 s.

<sup>28</sup> Su cui v. L. De Grazia, *Constitutional coup e democrazie illiberali*, cit., spec. 385 ss.

<sup>29</sup> Questo, in particolare, in virtù della previsione, all'art. 77 CT, secondo cui le elezioni presidenziali devono tenersi lo stesso giorno delle elezioni politiche.

i membri del “nuovo” Consiglio sarebbero stati eletti non più tardi di trenta giorni dall’entrata in vigore della legge di revisione costituzionale (art. provvisorio 19) e dal fatto che in quel momento i due partiti sostenitori della riforma costituzionale – l’AKP e il Partito del movimento nazionalista (MHP) – esprimessero ben più dei tre quinti dei membri della Grande Assemblea nazionale.

Il Consiglio superiore opera attraverso le due sezioni in cui è articolato. Stando alla disciplina costituzionale attualmente in vigore, il Ministro della giustizia e Presidente del Consiglio superiore non partecipa ai lavori delle due sezioni. Il Ministro si fa carico dell’amministrazione del HSYK e lo rappresenta; la legge n. 6087, inoltre, gli attribuisce il compito di convocare le riunioni plenarie e di determinarne l’ordine del giorno. La Costituzione, infine, prevede che il presidente di una delle due sezioni sia designato Vicepresidente del Consiglio superiore. A quest’ultimo il Presidente può delegare alcuni dei propri poteri.

#### 4. Funzioni e natura del Consiglio superiore.

Le preoccupazioni suscitate dalle regole relative alla composizione del HSYK sono strettamente collegate con l’importanza dei suoi compiti. L’art. 159 CT enumera con una certa precisione le attribuzioni del Consiglio superiore. Questo è responsabile delle decisioni riguardanti le assunzioni, le nomine, i trasferimenti da un ufficio a un altro, la delega di poteri temporanei, le promozioni, le promozioni alla già citata prima classe, la posizione di quei magistrati la cui permanenza in servizio risulti inaccettabile, l’irrogazione di sanzioni disciplinari e la destituzione dall’incarico. Fin dal 2010, peraltro, il corpo degli ispettori incaricati della supervisione disciplinare è stato trasferito dal Ministero della giustizia alle dirette dipendenze del HSYK. Su proposta del Ministro della giustizia, inoltre, il Consiglio superiore decide sull’abolizione o sull’alterazione della competenza territoriale di una corte.

All’interno della disciplina costituzionale del Consiglio superiore, un punto particolarmente delicato è quello della sindacabilità dei provvedimenti che questo adotta. L’art. 159 CT prevede al decimo comma che tali provvedimenti, a meno che abbiano ad oggetto la destituzione di un magistrato, non possano essere impugnati di fronte a un giudice. In questo modo, la Costituzione turca si pone oggettivamente in controtendenza rispetto a un panorama comparatistico in cui le decisioni dei consigli di giustizia «di regola» sono impugnabili<sup>30</sup>. Su questo punto la situazione attuale è il risultato della revisione costituzionale del 2010 e, anzi, costituisce un timido progresso rispetto allo *status quo* anteriore, in cui la regola della non sindacabilità delle decisioni del Consiglio superiore non ammetteva eccezioni. L’art. 33 della legge n. 6087 del 2010 prevede un sistema di ricorsi interni contro le decisioni del *plenum* del HSYK. Le regole vigenti sono state sottoposte a critica dalla Commissione di Venezia, le cui valutazioni sono state corroborate dal fatto che le autorità turche tendano a qualificare il HSYK come un organo amministrativo: se ciò è vero, però, occorre garantire la possibilità d’impugnarne le decisioni dinanzi a un giudice, a

---

<sup>30</sup> Così M. Volpi, *I Consigli di giustizia in Europa*, cit., 974.

presidio dell'indipendenza della magistratura e a tutela delle persone coinvolte<sup>31</sup>. Per la medesima ragione, una parte della dottrina locale ritiene più corretto descrivere il HSYK come un «*super-administrative organ since most of its decisions are not subject to judicial review*»<sup>32</sup>.

Muovendo da queste notazioni sull'impugnabilità dei provvedimenti del HSYK, ci si può interrogare sulla natura dell'organo. Da questo punto di vista, pare utile ritornare sulla sentenza del 2014 con cui la Corte costituzionale censurò numerose disposizioni della legge ordinaria di riforma dell'organizzazione interna del Consiglio superiore. Il fulcro del ragionamento della Corte risiede nell'interpretazione della riserva di legge dell'art. 159 CT: se è vero che questa previsione affida alla legge ordinaria il compito di disciplinare alcune questioni riguardanti il HSYK, nondimeno la discrezionalità del legislatore è conformata da altre norme ricavabili dallo stesso art. 159. Così, al legislatore si chiede di non perdere mai di vista il fatto che il HSYK dev'essere strutturato e operare in conformità ai principi dell'indipendenza della magistratura e dell'inamovibilità dei giudici. Adoperando categorie proprie della cultura costituzionale italiana, si può dire che la Costituzione preveda per il HSYK una riserva di legge rinforzata. Quanto alla natura del Consiglio, se è vero che si tratta di «*an administrative body*», tuttavia «*no hierarchical relation with the central public administration is established, and it is stipulated that it shall be established and function in accordance with the principles of the independence of the courts and the tenure guarantees for judges*»<sup>33</sup>.

Se anche si propende per il carattere amministrativo dell'organo, perciò, questo è declinato nel senso dell'autonomia nei confronti dell'apparato burocratico ministeriale. La riforma costituzionale del 2010 ha dotato il HSYK di un proprio segretariato, e la legislazione ordinaria ne riconosce l'autonomia di bilancio (art. 44 della legge n. 6087 del 2010). Come già anticipato, il corpo di ispettori incaricati della supervisione disciplinare è stato trasferito dal Ministero della giustizia alle dirette dipendenze del HSYK. Ci si può domandare, però, se questa definizione risulti in sé esaustiva. A proposito del Consiglio superiore della magistratura italiano è stato notato che le formule definitorie più frequenti, se considerate isolatamente, risultano soltanto in parte soddisfacenti<sup>34</sup>. Se si volge nuovamente l'attenzione verso l'ordinamento turco, risulta evidente che la disciplina costituzionale del HSYK è assai particolareggiata. Non meno importante è l'interpretazione della riserva di legge contenuta all'art. 159 offerta dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza del 2014. A uno sguardo più attento, però, questa analiticità – che ha per conseguenza l'irrigidimento della materia costituzionale – è un tratto generale della Costituzione

---

<sup>31</sup> Si veda l'opinione della Commissione di Venezia n. 600/2010 del 20 dicembre 2010, (CDL-AD(2010)042), par. 76.

<sup>32</sup> B. Çalı, B. Durmuş, *Judicial Self-Government as Experimental Constitutional Politics*, cit., 1702.

<sup>33</sup> Questi stralci della sentenza E. 2014/57 sono riportati in E. Özbudun, *Problems of rule of law and horizontal accountability in Turkey: defective democracy or competitive authoritarianism?*, in C. Erişen, P. Kubicek (cur.), *Democratic Consolidation in Turkey: Micro and macro challenges*, Abingdon, 2016, 155.

<sup>34</sup> Cfr. A. Pizzorusso, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.* (1989), ora in *L'ordinamento giudiziario*, Napoli, 2019, 1063 ss.

turca del 1982<sup>35</sup>. In considerazione di quello che si è detto nei paragrafi 2 e 3, pare corretto ragionare di un nesso fra le attribuzioni del HSYK, da un lato, e la forma di Stato e la forma di governo<sup>36</sup> della Turchia, dall'altro lato. Con la Corte costituzionale, il Consiglio per la sicurezza nazionale e il Consiglio per l'istruzione superiore, il Consiglio superiore dei giudici e dei procuratori è stato a lungo annoverato fra le istituzioni contromaggioritarie di un regime ibrido<sup>37</sup>. Il percorso che ha portato a una forte concentrazione di potere in capo al Presidente della Repubblica – formalmente consacrato dalla riforma costituzionale del 2017 – sembra però preludere a un mutamento di rotta nella configurazione del Consiglio superiore, che finirebbe per assumere una fisionomia più chiaramente *majoritarian*.

### 5. Osservazioni conclusive.

Al di là delle importanti soluzioni di continuità che ne hanno caratterizzato l'evoluzione politico-istituzionale, fin dal 1961 l'ordinamento turco si è caratterizzato per la presenza di un organo che svolge funzioni compendiabili sotto l'etichetta dell'autogoverno della magistratura. Per comprenderne appieno la posizione nell'ordinamento, però, è stato necessario fare riferimento a dati ulteriori, attinenti alla forma di Stato e alla forma di governo turche. Le frequenti riforme costituzionali e legislative che hanno punteggiato la storia del HSYK sono una conseguenza dell'importanza delle sue attribuzioni<sup>38</sup>.

Dal 2010, però, si è registrata un'oggettiva discontinuità. Mentre in precedenza il HSYK era pienamente integrato nella c.d. alleanza repubblicana ed era una delle istituzioni coinvolte nella preservazione del carattere «democratico, laico e sociale» dello Stato, all'insegna del «nazionalismo di Atatürk» (art. 2 CT), il successo elettorale dell'AKP e il suo consolidamento come forza di governo hanno profondamente inciso sugli equilibri iniziali. Mentre la riforma costituzionale del 2010 si è mossa nel segno della valorizzazione del pluralismo interno alla magistratura – e, indirettamente, del distacco dall'ortodossia kemalista<sup>39</sup> – la legge del 2014 e la legge di revisione costituzionale del 2017 si caratterizzano per il tentativo di allineare l'organo alla maggioranza politica. Lo scontro fra l'AKP e le reti di influenza di Fethullah Gülen e l'epurazione di circa un terzo della magistratura dopo il fallito *golpe* del 2016 e la proclamazione dello stato di emergenza sono state vicende decisive di un percorso che ha vanificato molte innovazioni del decennio

<sup>35</sup> Notata, fra gli altri, da C. Rumpf, *Das türkische Verfassungssystem*, cit., 94; e da M. Carducci, B. Bernardini d'Arnesano, *Turchia*, cit., 57 s.

<sup>36</sup> Sul caso italiano v. le osservazioni di A. Pizzorusso, *Il Consiglio superiore della magistratura nella forma di governo vigente in Italia* (1984), ora in *L'ordinamento giudiziario*, cit., 519 ss.

<sup>37</sup> A riprova della difficoltà d'interpretare il ruolo di tali istituzioni nell'ordinamento turco, M. Abad Andrade, *Countermajoritarian Institutions in Turkish Constitution Making*, cit., 223 riferisce dell'uso di varie locuzioni da parte degli autori turchi: istituzioni *countermajoritarian* e/o *non-majoritarian*, istituzioni tutelari, custodi non eletti.

<sup>38</sup> Parla di strumentalizzazione dell'organo da parte delle *élite* politiche B. Gümüş, *Der türkische Hohe Rat für Richter und Staatsanwälte HSYK als politisches Instrument*, cit., 64.

<sup>39</sup> Con un'ambiguità messa bene in luce da C. Camposilvan, *La revisione costituzionale turca: un piccolo passo per la democrazia e un grande passo per il partito al Governo?*, in *Quad. cost.*, 2010, 850.

riformista e si è caratterizzato per una torsione illiberale sempre più marcata. In questo processo il HSYK ha svolto, anche suo malgrado, un ruolo significativo. L'8 dicembre 2016 – prima, quindi, della più recente riforma costituzionale – la Rete europea dei consigli di giustizia (*European Network of Judicial Councils*, ENCJ), riunita in assemblea generale straordinaria, ha sospeso il Consiglio superiore turco dal suo *status* di osservatore. Questa decisione, che fa seguito alle epurazioni del 2016, si basa sul fatto che il Consiglio superiore si è ormai discostato dai parametri fissati nello statuto dell'ENCJ e non è più un'istituzione indipendente dai poteri esecutivo e legislativo<sup>40</sup>. Da ultimo, con un comunicato datato 8 dicembre 2020 l'*Executive Board* dell'ENCJ ha rilevato che nel frattempo la situazione, lungi dal migliorare, si è significativamente deteriorata: ormai il HSYK «*is a Council in name only, as none of its actions or decisions demonstrate any concern for the independence of the judiciary*»<sup>41</sup>. L'involuzione che ha interessato il Consiglio superiore, insomma, testimonia delle peculiarità dell'ordinamento turco: l'organo, concepito come istituzione di «*military tutelage*» nell'ambito dell'alleanza repubblicana, pare essersi ormai trasformato in un'istituzione di «*partisan, executive tutelage*»<sup>42</sup>.

Giacomo Delledonne

Istituto di diritto, politica e sviluppo

Scuola Superiore Sant'Anna

[giacomo.delledonne@santannapisa.it](mailto:giacomo.delledonne@santannapisa.it)

---

<sup>40</sup> Il comunicato stampa dell'ENCJ è reperibile all'indirizzo <https://www.encj.eu/node/449>.

<sup>41</sup> Questo comunicato stampa dell'ENCJ è reperibile all'indirizzo <https://www.encj.eu/node/578>.

<sup>42</sup> Così M. Abad Andrade, *Countermajoritarian Institutions in Turkish Constitution Making*, cit., 248.

